중소 업체가 건설산업의 '뿌리' 역할 할 수 있도록

- 동반성장 기반 조성 절실, 대중소相生을 위한 제도 개선 과제 산적 -

우리나라는 건설산업기본법령에 의하여 건설업생산체계와업체 관리시스템을구축하고국가계약법령에서공사입낙찰방법을정하여운영하는건설업체계를기본골간으로 하고 있다. 이와 같은 제도적 틀 속에서 건설업 계층별로 대중소 기업들은 다양한문제점을안고있다. 특히최근에는건설 경기의 양극화 추세 속에 중소기업들은 극심한 어려움을 호소하고 있고 이러한 현상은구조적인문제로고착화될가능성마저 있는상황이다.

어떠한 제도와 정책적 수단을 통해 이를 극복하고 다양한 건설업체들을 고르게 경쟁 · 협력 · 육성 · 발전시키는 동반 성장을 이룩하여 건설업의 토대를 더욱 굳건히 하면서 지속적인발전을할 것인가는실로건설업의중요한명제가아닐수없다.

공공 건설시장, 대형업체에 수주 편중

우리나라는 「중소기업기본법」에 의한 대중소 기업 구분 기준이 있지만 건설업은 수주산업인특성때문에이법의기준적용이 적당하지않다. 그동안건설업계의기업규모구분관행과공공공사입찰및수주상황을 기준으로 대형 · 고난도 기술 경쟁 공사주력계층을대형기업(시공능력평가액순위 30위이내)으로, 중대형기술경쟁공사주력계층을중견기업(시공능력평가액순위31 100위)으로, 중소규모공사주력계층을중소기업(시공능력평가액101 1,000위 중기업, 1,001위이하소기업)으로각각구분하여 2004년의공공건설시장을분석하면크게2가지의시사점을발견할수있다.

먼저, 2004년의공공건설시장은건설업이 전체적으로 어려운 속에서 대형 기업에 수주 편중 경향이 컸으며, 중소기업지원제도에도 불구하고 중소기업의 경영 실적이 매우어려우며, 특히소기업들은경영이사실상 불가능한 상황이라는 것이다. 전체 1만 3,000여일반건설업체중불과 1% 미만의 업체가 전체 공공공사의 45%를 수주한 것으로나타났다. 1997년IMF 이후건설업체가급증하는과정에서1사당평균수주액을 보면 대형 기업은 소폭 증가한 반면 나머지 업체들은 감소하였으며, 특히 소기업 1사당 평균 수주액은 6.7억원으로서 무려 55%나줄어든 것으로나타나고있다. 이는 건설업계의 합리적인 구조조정 정책 및 무자격 · 부실 업체의 퇴출이 시급함을 보여주고있다.

둘째는 대형 공사에도 기술 능력이 있는 중소기업이역할을갖고 참여할수있는제도적 기반 마련이 필요하고 지자체의 공사발주에 있어서는 중소기업에 대한 정책적 배려가 필요하다는 것이다. 공공 건설시장의 약 절반을 차지하는 정부와 정부투자기관은 100억원 이상의 대형 공사가 80% 이상으로 절대적인 비중을 차지하고 있는 반면공공건설시장의절반가까이되고 있는 지자체는100억원미만의중소형공사가주류를이루고있기때문이다.

중소기업지원제도의실효성

현재 시행되고 있는 중소기업지원제도는 지역제한, 도급하한, 등급별유자격자명부제도처럼중소규모공사에대기업의참여를 제한하는 제도와 지역의무공동도급, PQ · 적격심사시지역업체와공동도급가점부여 제도 등 대규모 공사에중소기업의 부분 참여를지원하는제도로구분할수있다.

중소기업지원제도는 건설산업의 뿌리인 중소기업에게존립기반이되고제한적이나 마수주편중을완화시키는기능을하고있어 꼭 필요하므로 지속 시행되어야 한다는 의견이 많이 있다. 반면에건설시장의자율성을 저해하는 규제이며 장기적으로 볼 때 오히려중소기업의경쟁력을약화시키는제도라는비판적견해또한있는 것이사실이다. 이와같이상반되는견해와관련하여국가정책적입장을분명히하고 공감대를형성할 필요가 있으며 이는 건설업의 발전을 위해중요한과제이다.

대중소 기업의 동반 성장을 위해서는

동반성장을위한기본방향은시장원리의 토대 위에서 중소기업의 성장 · 발전에 장애가 되는 제도적 요인을 개선하여 능력있는 중소기업이 대형 기업과 더불어 균형성장할수있는기반을조성하는것이다. 또한 기존의 중소기업지원제도는중소기업이 건설산업의튼튼한뿌리역할을할수있도록 성장하기 위한 기본 터전이 절실하다는 점과 중소기업의 극히 어려운 경영 여건을 고려하여 적어도 중 · 단기적으로는제도를 유지하면서 필요한 보완을 하는 것이 바람직하다. 그후시장여건을보아가며장기적

으로폐지내지대폭개선방안을강구해나가야한다.

대형 기업은 종합건설관리(E&C) 업체로서대형프로젝트관리역량을보유하여건설업의 국제 경쟁력을선도하고, 해외건설시장에서 선진 외국 업체와 경쟁하는 면모를구축할수있도록 정책을추진하여야한다. 중견기업은프로젝트관리능력과시공능력을 동시에요구하는 중규모 건설 공사, 기술력이 요구되지만 규모가 크지 않은 공사등특화된기술력이요구되는분야로전문화하고이를토대로대형기업과공동도급 등 협력 관계 형성을 통해 산업 내에서 제역할을수행할수있게하여야한다.

중소기업은 특정 분야에 시공 전문업체로서의 역량을 강화하고 지역 업체로서의 특성과장점을살릴수있는중소규모지역공사를 중심으로 공사를 수행하면서 전문분야시공기술을바탕으로대형기업과협업관계형성을통해 상생관계를구축하도록해야할것이다.

제도 개선 과제

이러한 대중소 기업간 역할 분담을 촉진하고동반성장을하기위해서는다음과같은 3가지방향의 정책 추진이필요하다. 첫째, 겸업제한폐지등생산체계개편과병행하여전문적인시공업체로서대형기업과협업관계형성을지원하기위한제도를마련하고, 둘째건설업체관리 · 감독강화 등 부실업체퇴출시스템을통하여건전한중소기업의생존기반을조성하며, 셋째현재시행 중인 중소기업 지원 제도들이 실효를거둘수있도록계속시행및보완할필요가있다.

일반건설업체간 하도급 규제의 완화

일반건설업체는 건설공사 수급인으로서 공사목적물에대한최종책임을지는만큼 자율적책임의원칙에입각하여필요하다고 판단되는경우 일반업체간 하도급을 할 수 있도록 하도급에대한규제를풀어야 한다. 「건설산업기본법」(24조)은 일반업체간 하도급을원칙적으로금지하고있어일반업체간협력을통한자유로운생산방식의선택을제한할뿐아니라서로적대적인경쟁상대로 인식하게 하는 부작용을 초래하고 있다. 또한일반업체가특정분야에우수한시공능력을갖고있어도품질확보와비용을절감할수있는기술이제대로활용되지못할수있게한다는점에서국가경제적으로낭비요인이되기때문이다.

합리적 제도와 정책적 수단을 통해 다양한 규모의 건설업체들을 고르게육성 · 발전시키는동반 성장 기반을구축함으로써 건설산업의토대를더욱굳건히 하면서지속적으로 발전할것인가는건설산업의중요한명제이다.

건설 생산 체계 · 방법의 유연화

일반 · 전문업체 간 겸업 제한 완전 폐지를전제로하여주계약자형공동도급제도를 국가계약법령에중장기적으로 도입할 필요가있다. 공동도급제도는구성원각자가역할을갖고협력하여 보다효율적인공사수행을 도모하는 것으로 건설업의 기술 발전을위해바람직한제도인만큼시공의합리화와생산성향상, 선진생산체계의정착을유도할수있도록공동도급의유형을다양화할필요가있다.

다만, 특별히 언급하는 것은 주계약자형 공동도급제도는일반과전문업체가공동도급 구성원으로 같이 참여하여 일반업체는 전체공사를계획 · 관리 · 조정하고다른일반 또는 전문업체는 맡은 부분을 시공하는 방식이다. 따라서 일반과 전문업체 간업역을 원 · 하도급으로 구분해 놓고 상호 겸업을금지하는현행칸막이식건설산업기본법령 체제하에서는성립될수 없는 제도이다. 문제점을안고있는현행업역및생산체계를개선하고주계약자형공동도급제도를도입한다면일반및전문업계의구조조정효과는물론건설업생산방식의효율화를도모하는일대전환점이될것이다.

무자격 · 부실 업체의 퇴출 추진

건설시장의 건전한 질서를 해치는 페이퍼 컴퍼니 등 무자격 · 부실 건설업체(이하 '무자격업체'라함)의진입억제및퇴출을 지속적으로 추진함으로써 건실한 중소기업의생존기반을구축하여야한다. 무자격업체의난립원인은정부의건설업체관리감독미흡과그동안지속되어온건설업등록

기준완화, 수주에요행성이일부내재한적격심사낙찰제, 일반 · 전문업체 간 겸업 제한등제도적요인이복합적으로작용한결과이다. 이의해결을위해서는 우선철저한 업체관리및감독강화를통해무자격업체를정리하는것이가장시급하다. 이와병행하여 적격심사 낙찰자 결정 과정에서 건설산업정보DB망을통한무자격업체의공사수주를 제한하고 일반 · 전문 업체 간 겸업 제한 폐지 등 관련 제도를 개선 및 보완해 나가야한다.

턴키 · 대안공사금액상향및 분할 발주확대

건설업체의 창의와 기술을 활용하기 위한턴키 · 대안입찰제도의취지를살리고심의에따른업무부담경감을위해현행발주심의 대상 공사 규모(100억 이상 신규 복합공종공사)는상향하는것이바람직하다. 턴키 · 대안입찰제도가일부대형업체를위한 것이라는 일부 잘못된 인식을 개선하고 중견 · 중소기업의 입찰 참여 확대를 통한 동반기술발전기회부여를위해서대형턴키공사를가능한경우분할 발주하고설계보상비도늘려야한다. 또한 턴키 · 대안 공사 규모별로 공동 도급시 가점 방식을 차등화하여 중소 규모 턴키 · 대안 공사의 경우는 중견 또는 중소기업간 공동 도급시에 여타의 공동 도급시보다 가점을 우대할 필요가 있다.

현행 지역의무공동도급의유지

지자체의 지역의무공동도급 · 지역제한제도는 중소기업에 대한 최소한의 생존 기반 제공 차원에서 적어도 중단기적으로는 현행 유지하여야 한다. 지역의무 공동도급 대상은정부조달협정에의한개방대상에서제외된공사규모(국가50억원, 광역지자체 252억원) 미만으로 한정하여 운영 중이고, 지역제한대상역시개방 대상공사규모에 훨씬 못 미치는 작은 규모(국가 50억원 미만, 지자체 70억원 이하) 공사에 적용하고 있어 국제 기준과 상충되지않는다. 미국과 같은선진국에서도중소기업에대한입찰자격 우대제도와 영세기업에 대한 소규모 공사 배정 등 중소기업 보호제도를 운영하고 있음을볼때우리가이를아주엄격한시장원리나 불합리한 시장 규제 시각으로만 볼 것이 아님을 시사한다. 또한최근중소기업의어려운경영여건을고려할때도이를폐지하는것은바람직하지않다.

다만, 지역의무공동도급 · 지역제한제도가외지업체의참가자체를제한한다는점에서 개선 검토 여지가 있으므로 중장기적으로는 외국과 같이 낙찰자 결정 과정에서 의지역업체우대제도로전환하는것이필요하고중소기업의발전을위해서도효과적일 것이다.

PQ 대상공사의 축소

PQ제도의 취지는 고난도의 공사를 대상공사로 지정, 입찰참가자격을 엄격히 심사하여 능력이 부족한 업체의 입찰을 차단함으로써 공사의 부실을 방지하기 위한 것이다. PQ제도는 1993년 도입된 이래 현재 100억원 이상 22개 공종 공사에 적용되고 있는데 공동주택 등 기술적으로 보편화된 공종이일부포함되어있어이들공종의경우는 중소기업의 입찰 참여 기회를 지나치게 제한하는 결과가 되고 있다. 따라서, 기술적으로보편화된일부공종은합리적으로 축소조정할필요가있으며대상공사 규모도그동안의물가상승률을반영하여 상향할때가되었다고본다.

조달청등급제한제도는 그 취지를 살릴 수있도록낙찰자결정과정의시공경험평가기준을완화하거나공동도급시시공경험 평가 기준을 개선해야 할 것이다. 이 제도는 특수한 기술이나 공법이 필요하지 않은 일반적인 공사들을 모아 기업 규모별로 그에 걸맞는 규모의 공사를 수주하게 하기 위한것이다. 그럼에도제도 운영 과정에서는 중소기업에 배정하는 공사 규모와 중소기업이 보유하고 있는 시공 경험 · 평가 기준이서로맞지않아제도의실효성을제대로거두지못하고있는만큼이는조속히개선보완해야할것이다.

차세대 건설기술연구소(가칭)의설립

현재 우리나라의 건설 기술 수준은 선진국의 70% 수준에불과한 실정이다. 그럼에도연구개발 인프라가취약하여정부의연구 개발비 예산을 보면 건교부 예산의 0.45%에 불과한 실정이며 업계 역시 극히 일부대형업체를제외하고는기술연구소가 없고 중소기업의 기술 수준은 매우 미흡하다. 따라서, 국가적차원에서차세대건설기술연구소를설립하여기술발전을도모하고 기술투자및 인력에한계가있는중소기업들을 대상으로 저비용으로 기술 지원을 함으로써경쟁력있는중소기업을육성하여야 한다.

해외건설 활성화 추진

대형 기업을 국가 경쟁력을 갖춘 건설업체로 육성하고 건설업을 국가 전략 산업으로 발전시키기 위해서는 해외건설 활성화 시책을적극시행해야한다. 우선공적금융지원에있어대외경제협력기금지원규모와 수출입은행의해외건설프로젝트에대한여신 한도를 확대하고 국내외 금융기관이 참여하는 해외 인프라 펀드를 설립해야 한다. 또한 해외건설 실적을 평가해 우수 업체에 대하여는시장개척자금 우선지원등 인센티브를 부여하고 해외건설 전문 인력 개발을위한프로그램개발및해외전문인력수요 · 공급 연결 기능을 강화해야할것이다.

백영권
한국건설산업연구원선임연구위원
ykbaek@cerik.re.kr